Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2017–2018

34 871

Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele moderniseringen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Bij brieven van 23 december 2016 is aan de Tweede en Eerste Kamer bericht dat een beperkte modernisering van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) in gang is gezet.[1] Die wet, in de praktijk aangeduid als de «Wet ministeriële verantwoordelijkheid», hierna: Wmv), regelt op hoofdlijnen met name de door de Tweede Kamer te volgen procedure bij het komen tot een beslissing door die Kamer over de vervolging van bewindspersonen en Kamerleden wegens ambtsdelicten. Dit ter nadere uitwerking van artikel 119 van de Grondwet, waarin is neergelegd dat de opdracht tot vervolging van leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.
In het rapport van de in 2015 door de Tweede Kamer ingestelde commissie van onderzoek naar mogelijke schending van de geheimhouding van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (commissie-Schouten)[2] is geconstateerd dat de Wmv gedateerd en om die reden slecht bruikbaar is. In de op 2 februari 2016 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Tellegen c.s.[3] is de wens uitgesproken dat de modernisering van de wetgeving rond de vervolging van ambtsdelicten van Ministers, Staatssecretarissen en Kamerleden met grote spoed ter hand wordt genomen.

Dit wetsvoorstel bevat de in de brieven van 23 december 2016 aangekondigde beperkte modernisering. De voorbereiding van een meer fundamentele herziening wordt in handen gelegd van een onafhankelijke

[1] Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13; Kamerstukken I 2016/17, 34 340, A.
[2] Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.
[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 7.

kst-34871-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2018

commissie onder voorzitterschap van de heer Fokkens, voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel staat dus in het perspectief van de werkzaamheden van die commissie, hetgeen ook tot uitdrukking is gebracht in de considerans van het wetsvoorstel.

Vanwege het beperkte karakter is er uitdrukkelijk voor gekozen om dit wetsvoorstel het karakter te geven van een wijzigingswetsvoorstel, ondanks het feit dat alle artikelen uit de Wmv worden gewijzigd (een vergelijkend overzicht van de huidige tekst en de nieuw voorgestelde tekst van de Wmv is opgenomen aan het slot van deze memorie van toelichting). Het presenteren van een geheel nieuwe wet zou de onjuiste indruk wekken dat de wet ook inhoudelijk geheel bij de tijd wordt gebracht.
Ook is er om die reden voor gekozen om de volgorde van de artikelen ongewijzigd te laten.

1.2 Hoofdpunten

De belangrijkste moderniseringen van de Wmv die in dit wetsvoorstel hun beslag krijgen, zijn:
- Aanpassing van alle bepalingen aan de geldende spelling en hedendaagse terminologie; invoering van geslachtsneutrale aanduidingen.
- Overzichtelijkere indeling van de wet door indeling in hoofdstukken en paragrafen. Voorts zijn alle ongenummerde artikelleden van een lidnummering voorzien.
- Aanpassingen aan de inhoud en terminologie van de huidige Grondwet, waaronder:
  – vervanging van «Kroon» en «van Onzentwege» door «(door de) regering» of «bij koninklijk besluit»;
  – rekening houden met Ministers zonder portefeuille en Staatssecretarissen, dus aanpassing van de term «hoofden der ministeriële departementen»;
  – vervanging «last tot vervolging» door «opdracht tot vervolging» overeenkomstig de terminologie van artikel 119 van de Grondwet.
- Een duidelijkere regeling in de Wmv van haar reikwijdte:
  1. De wet betreft niet alleen ambtsdelicten van Ministers die aan het hoofd staan van een ministerie, maar ook van Ministers zonder portefeuille, Staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal. Die worden volgens het wetsvoorstel duidelijkheidshalve rechtstreeks in de Wmv genoemd, overeenkomstig artikel 119 van de Grondwet. Thans vloeit de toepasselijkheid op Ministers zonder portefeuille, Staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal voort uit artikel 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), waarin is bepaald dat de Wmv van toepassing is op ambtsdelicten van de in artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie genoemde personen, in welk artikel zijn genoemd: de leden van de Staten-Generaal, de Ministers en de Staatssecretarissen. Daarnaast vloeit de toepasselijkheid op Ministers zonder portefeuille en Staatssecretarissen reeds voort uit de wet van 25 januari 1951, houdende voorzieningen in verband met de invoering van ambten van Minister zonder portefeuille en van Staatssecretaris (Stb. 1951, 24).
  2. De regeling betreft niet alleen ambtsmisdrijven maar ook ambtsovertredingen. Ook dat volgt nu nog uit artikel 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en wordt ingevolge het wetsvoorstel duidelijkheidshalve in de Wmv zelf geregeld.
- De regeling in artikel 483, derde lid, Sv dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht is aan een door de regering of de Tweede Kamer gegeven opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven, wordt duidelijkheidshalve in de Wmv zelf opgenomen.

- Gelet op het voorgaande wordt artikel 483 Sv geschrapt, omdat de daarin geregelde materie geheel in de Wmv wordt opgenomen.
- De bestaande praktijk wordt vastgelegd dat na het indienen van een aanklacht degene tegen wie de aanklacht is gericht door de Kamervoorzitter in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze uit te brengen voordat de Kamer een besluit neemt over het al dan niet in overweging nemen van de aanklacht en het instellen van een commissie van onderzoek.
- De wachttermijn van minimaal acht dagen voordat er wordt beslist om al dan niet een aanklacht in overweging te nemen en een commissie van onderzoek in te stellen, wordt geschrapt, zodat het aan de Tweede Kamer zelf is om te bepalen wanneer zij daarover beslist.
- De rol van afdelingen van de Tweede Kamer wordt geschrapt. Zoals in het verslag van de Commissie-Schouten is geconstateerd[4], is deze organisatievorm al in de jaren zestig van de vorige eeuw afgeschaft. Dat is gebeurd toen in 1966 het nieuwe reglement van orde van de Tweede Kamer van kracht werd.[5]
- De langere termijnen bij onderzoek «in de overzeesche bezittingen», bij bij sluiting van het zittingsjaar en bij Kamerontbinding worden wegens obsoleetheid geschrapt.
- De Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) wordt niet meer integraal van toepassing verklaard op de procedure bij de commissie van onderzoek. Buiten toepassing blijven de hoofdstukken die strijdig zijn met de Wmv of die geen betekenis hebben voor de Wmv.
  Dit betekent onder meer dat niet langer sprake is van een verbod om verslagen van onder ede gehouden verhoren als bewijs te gebruiken in een strafrechtelijke procedure.
  Verder wordt buiten twijfel gesteld dat het recht van de betrokkene om geen medewerking te verlenen aan de commissie prevaleert boven de medewerkingsplicht uit de Wpe. Hetzelfde geldt voor het familiaal verschoningsrecht.
  Tenslotte is de toepasselijkheid van de archiefbepalingen uit de Wpe geschrapt, die inhoudt dat na afloop van het onderzoek alle stukken aan alle Kamerleden ter inzage moeten worden gegeven en daarmee dus feitelijk openbaar worden. Deze schrapping is nodig in verband met de vereiste vertrouwelijkheid van strafvorderlijke gegevens.
- De wet krijgt een officiële citeertitel. Vanwege de aanvullingen in de Wmv is de thans gangbare benaming «Wet ministeriële verantwoordelijkheid» als officiële citeertitel te beperkt. Voorgesteld wordt de thans gangbare benaming aan te vullen met de zinsnede «en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen.

1.3 Internetconsultatie en overige reacties

Een concept van dit wetsvoorstel is op 31 december 2016 gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. Deze internetconsultatie heeft vijf reacties van particulieren opgeleverd. In enkele van deze reacties is uitdrukkelijk het voornemen ondersteund om de wet tekstueel bij de tijd te brengen. In een van die reacties is voorgesteld om artikel 14 geslachtsneutraal te formuleren. Dit heeft geleid tot een tekstuele wijziging van artikel 14 en ook van de artikelen 8 en 12 van de Wmv zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. In een andere reactie is voorgesteld om te bepalen dat een opdracht tot vervolging van een lid van de Staten-Generaal uitsluitend kan worden gegeven door de Tweede Kamer, dus niet door de regering. Dit voorstel kan reeds niet worden overgenomen omdat een zodanige beperking strijd zou opleveren met de Grondwet, die in artikel 119 aan beide organen de bevoegdheid tot vervolging toekent. Een andere

---

[4] Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2, p. 68.
[5] Zie hierover Kamerstukken II 1964/65, 8042, p. 4.

respondent plaatst kanttekeningen bij artikel 10 van de Wmv, waarin is bepaald dat de Tweede Kamer de leden van de onderzoekscommissie uit haar midden benoemt, en doet de suggestie om steeds een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen. Een dergelijke aanpassing gaat echter het bestek van dit wetsvoorstel, dat een beperkte opzet kent en niet beoogt wijzigingen aan te brengen op het punt van de rechten van de Tweede Kamer, te buiten. De overige twee reacties bevatten geen concrete voorstellen tot wijziging van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Voorts heeft de internetconsultatieversie aanleiding gegeven tot een in het *Nederlands Juristenblad* gepubliceerde beschouwing door enkele studenten en wetenschappers van de Vrije Universiteit Amsterdam.[6] Bij het opstellen van het definitieve wetsvoorstel heeft de regering dankbaar gebruik gemaakt van de suggesties die in de genoemde beschouwing zijn gedaan, voor zover deze pasten binnen de beperkte opzet van dit wetsvoorstel. Verder reikende voorstellen waarmee de auteurs een werkbare procedure bij de Tweede Kamer beogen te bereiken, kunnen uiteraard worden betrokken bij de werkzaamheden van de eerdergenoemde commissie-Fokkens.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Duidelijkheidshalve worden de artikelen 1 en 2 gegroepeerd in een afzonderlijk hoofdstuk met het opschrift «De verantwoordelijkheid van Ministers en Staatssecretarissen».

B

Afgezien van een aanpassing van de verwijzing in verband met de nu gevolgde indeling in paragrafen, gaat het hier om taalkundige aanpassingen.

C

Artikel 2 wordt in lijn gebracht met inhoud en terminologie van artikel 47 van de Grondwet. Dat betekent onder meer dat ook wetten en Staatssecretarissen moeten worden genoemd en dat niet meer wordt gesproken over de mede-ondertekening van «koninklijke beschikkingen».

D t/m F en I

Het nieuw te vormen hoofdstuk 2 vangt in de nieuwe paragraaf 1 aan met enkele algemene bepalingen over ambtsdelicten begaan door Kamerleden, Ministers en Staatssecretarissen.
In artikel 3 (vrijgevallen sinds een wetswijziging in 1886) wordt nu een definitiebepaling opgenomen, hetgeen tot bekorting van diverse andere wetsbepalingen kon leiden. Ten opzichte van artikel 119, eerste volzin, van de Grondwet, dat alleen spreekt over ambtsmisdrijven, wordt ingevolge het eerste lid, onder a, de reikwijdte van de Wmv uitgebreid met ambtsovertredingen. Dat is geen inhoudelijke wijziging, omdat die uitbreiding thans al volgt uit artikel 483, tweede lid, eerste volzin, Sv. In het voorge-

6 J.T. Duin, J.S. van Galen, P.J. Huisman en S.E. Zijlstra, «Strafrechtelijke vervolging van leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen. Hoe nu verder?», *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 12, p. 790–799, *NJB* 2017/667.

stelde artikel 3, tweede lid, wordt de reikwijdte uitgebreid met strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 Sr. Dit is nu geregeld in artikel 483, tweede lid, tweede volzin, Sv. Deze bepaling wordt hiermee overgeheveld naar de Wmv. De formulering van deze uitbreidende definitie is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 5.3, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
Het voorgestelde artikel 4, eerste lid, correspondeert met de tekst van artikel 119, eerste volzin, van de Grondwet. Ten opzichte van het huidige artikel 4 Wmv betekent dit dat de nieuwe bepaling ook Ministers zonder portefeuille, Staatssecretarissen en Kamerleden omvat. Zoals reeds vermeld in onderdeel 1.2 van het algemeen deel van deze memorie is dit geen inhoudelijke verandering, maar slechts een wetssystematische aanpassing.

Het voorgestelde artikel 4, tweede lid, bevat het element uit het huidige artikel 4, dat inhoudt dat de vervolging plaatsvindt op initiatief van de regering («Van Onzentwege») of op initiatief van de Tweede Kamer. In de nieuw voorgestelde tekst is de formulering van artikel 119, tweede volzin, van de Grondwet overgenomen.
De inhoud van het voorgestelde artikel 4, derde lid, inhoudend dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan een door de regering of Tweede Kamer gegeven last tot vervolging onmiddellijk gevolg moet geven, staat nu nog in artikel 483, derde lid, Sv. Die bepaling wordt dus overgeheveld naar de Wmv. Aansluitend bij de terminologie van artikel 119 van de Grondwet wordt in de nieuwe bepaling en in het opschrift van de nieuwe paragrafen 2 en 3 gesproken over een «opdracht» tot vervolging in plaats van een «last» tot vervolging.

G en H

Deze wijzigingen betreffen aanpassingen aan grondwettelijke en hedendaagse terminologie.

J en K

Artikel 7 is omgezet in hedendaagse terminologie.
In het huidige artikel 8 is nog geregeld dat de Tweede Kamer in de afdelingen overweegt of de aanklacht een onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken. Sinds het nieuwe reglement van orde van de Tweede Kamer uit 1966 bestaat de Tweede Kamer echter niet meer uit afdelingen. Daarom is in het nieuw voorgestelde artikel 7 bepaald dat het de Tweede Kamer als geheel is (dat wil zeggen: een gewone Kamermeerderheid) die bepaalt of de aanklacht in overweging wordt genomen.
Verder wordt in de tekst verduidelijkt dat ook meer dan vijf Kamerleden een aanklacht kunnen indienen.
In het huidige artikel 8, tweede lid, is vastgelegd dat de voorzitter van de Tweede Kamer van het indienen van de aanklacht binnen 24 uren kennisgeeft aan de betrokken Minister. Deze bepaling keert volgens dit wetsvoorstel niet terug. Hiermee wordt het oordeel van de Commissie-Schouten over deze bepaling gevolgd, die hierover in haar verslag het volgende schrijft:[7]

«In de procedure is tevens opgenomen dat de betrokken Minister in kennis wordt gesteld van de indiening van de aanklacht. Dit vereiste is tevens goed te plaatsen in een tijd waarin nog geen data- en telecomverkeer was. Het was immers toen denkbaar dat betrokken Ministers niet direct op de hoogte zouden zijn van een dergelijke aanklacht. In de

[7] Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2, p. 70.

huidige tijd is dit overbodig. Naast de mogelijkheid om de betrokken Minister direct telefonisch in te lichten, kan ook via een ondertekende brief langs elektronische weg de Minister geïnformeerd worden. Wanneer het een Kamerlid betreft, kan worden verondersteld dat deze direct op de hoogte is van een dergelijke aanklacht. Elk ingediend stuk bij de Kamer verschijnt immers vrijwel direct via de interne documentenstroom en op de website van de Kamer. Bovendien spelen ook hier de media een grote rol. Zij volgen de Kamer op de voet en zullen van een dergelijke aanklacht melding maken.»

In plaats hiervan wordt in het nieuw voorgestelde artikel 8 aangesloten bij de bestaande praktijk dat de betrokkene door de Kamervoorzitter in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.[8] Voor de formulering is aansluiting gezocht bij artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht. Het staat de Kamervoorzitter vrij een termijn te stellen waarbinnen de betrokkene moet reageren. Evenals bij artikel 4:6 Awb het geval is (vgl. het daarover gestelde in de memorie van toelichting ten aanzien van dat artikel[9]), behoeft daarin in het voorgestelde artikel 8 niet expliciet te worden voorzien.
Met het vervallen van deze kennisgevingsplicht hangt samen dat het huidige artikel 8, derde lid, niet terugkeert. Die bepaling regelt thans nog dat de Tweede Kamer na de kennisgeving acht dagen moet wachten alvorens zij in afdelingen overweegt of de aanklacht onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken. Deze wachttermijn diende in de negentiende eeuw, waarin het weg- en postverkeer trager verliepen dan heden ten dage, nog een redelijk doel. Tegenwoordig is deze termijn achterhaald en heeft deze als nadeel dat de Tweede Kamer in voorkomende gevallen onnodig lang moet wachten totdat over het in overweging nemen van een aanklacht wordt besloten, waardoor de betrokkene onnodig lang in onzekerheid verkeert. Door de schrapping van artikel 8, derde lid, is het voortaan aan de Tweede Kamer zelf om te bepalen wanneer zij de aanklacht bespreekt en eventueel overgaat tot het instellen van een commissie van onderzoek.

L

Artikel 9 is omgezet in hedendaagse terminologie.

M

In artikel 10 wordt duidelijkheidshalve vastgelegd dat de commissie van onderzoek uitsluitend bestaat uit leden van de Tweede Kamer zelf. Voor het overige is artikel 10 omgezet in hedendaagse terminologie.

N en O

In het huidige artikel 11, tweede lid, is de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) in haar geheel van toepassing verklaard op het onderzoek door de commissie van onderzoek. In het verslag van de Commissie-Schouten is geconstateerd dat de Wpe naar geest en letter strijdig is met de Wmv. Vooruitlopend op de voorstellen van de commissie die een fundamentele herziening van de Wmv voorbereidt, neemt dit wetsvoorstel op dit punt enkele acute knelpunten weg.
Een van die knelpunten is de toepasselijkheid van artikel 30 Wpe. Daaruit volgt dat wanneer een commissie van onderzoek verhoren onder ede houdt, de verslagen hiervan niet mogen worden gebruikt als bewijs in een

[8] Zie voor twee voorbeelden van deze praktijk: Kamerstukken II 2009/10, 32 158, nr. 2 en Kamerstukken II 2015/16, 34 452, nr. 2.
[9] Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 99.

strafrechtelijke procedure. Ook alle informatie die een commissie van onderzoek vordert op basis van de wet zou niet mogen worden gebruikt als bewijs. Deze regeling, die is vervat in hoofdstuk 6 van de Wpe is volgens de nieuw voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, niet langer van toepassing.
De Commissie-Schouten constateert verder dat de medewerkingsplicht van de Wpe strijdig is met de in artikel 12, tweede lid, Wmv opgenomen waarborg dat de persoon tegen wie de aanklacht is ingediend het recht heeft om niet te verschijnen voor de commissie van onderzoek. Ook constateert de Commissie-Schouten strijdigheid met het in artikel 11, derde lid, geregelde familiaal verschoningsrecht. In de voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, onder a, wordt daarom buiten twijfel gesteld dat het recht van de betrokkene om geen medewerking te verlenen aan de commissie prevaleert boven de medewerkingsplicht uit de Wpe. De specifieke regeling in artikel 12, tweede lid, kan om die reden vervallen. Voor de regeling van het familiaal verschoningsrecht wordt artikel 217 Sv, dat in essentie dezelfde inhoud heeft, van overeenkomstige toepassing verklaard. Door plaatsing in artikel 11, tweede lid, onder b, wordt buiten twijfel gesteld dat dit familiaal verschoningsrecht prevaleert boven de bepalingen uit de Wpe.
De Commissie-Schouten constateert ook dat de regeling over openbaarheid en vertrouwelijkheid van documenten in hoofdstuk 8 van de de Wpe zich niet verdraagt met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van persoonsgegevens in regulier opsporingsonderzoek. Om deze strijdigheid vooralsnog weg te nemen, is in de voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, hoofdstuk 8 van de Wpe, van toepasselijkheid uitgezonderd. Eveneens zijn duidelijkheidshalve de hoofdstukken 1 en 2 van de Wpe van toepasselijkheid uitgezonderd. Deze hoofdstukken bevatten een algemene bepaling en enkele regels over de instelling van een parlementaire enquête die niet of slecht toepasbaar zijn bij een commissie van onderzoek op grond van de Wmv.
De wel toepasselijke hoofdstukken uit de Wpe zijn tenslotte van *overeenkomstige* toepassing verklaard (dus niet eenvoudigweg «van toepassing»), waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat niet alle bepalingen letterlijk kunnen worden toegepast (vgl. aanwijzing 3.32, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

P

Naast een omzetting in hedendaagse terminologie wordt in artikel 13 de rol van de niet meer bestaande afdelingen van de Tweede Kamer geschrapt en in plaats daarvan buiten twijfel gesteld dat de commissie van onderzoek verslag uitbrengt aan de Tweede Kamer.

Q en R

De artikel 14 en 15 zijn omgezet in hedendaagse terminologie.

S

Op grond van artikel 16, eerste lid, wordt een aanklacht geacht te zijn verworpen als de Tweede Kamer niet binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht een eindbeslissing heeft genomen. Artikel 16, tweede lid, maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer deze termijn verlengt tot één jaar indien er onderzoek moet worden gedaan «in de overzeesche bezittingen». Voorgestelde wordt deze verlengingsmogelijkheid te schrappen. Wat betreft eventueel onderzoek in de andere landen van het Koninkrijk is er geen principieel verschil met onderzoek in enig ander land ter wereld, waarvoor de Wmv niet voorziet in een bijzondere regeling. Mocht onderzoek noodzakelijk zijn in Caribisch

Nederland, dan maken de huidige communicatie- en vervoersmogelijkheden dit mogelijk zonder dat dat extra tijd kost.
Ook artikel 16, derde lid, kan vervallen. Deze bepaling voorziet erin dat bij sluiting van de zitting van de Staten-Generaal een nieuwe termijn van drie maanden begint te lopen. Sinds de grondwetsherziening van 1983 is er geen sprake meer van opening en sluiting van zittingen van de Staten-Generaal. Wel kennen de Tweede en Eerste Kamer vergaderjaren, die lopen van Prinsjesdag tot aan de volgende Prinsjesdag. Er is echter geen goede reden om bij het aanbreken van een nieuw vergaderjaar de in artikel 16 bedoelde termijn opnieuw aan te laten vangen.

Evenmin lijkt er thans nog een goede reden aanwezig om een aanklacht van rechtswege te laten vervallen na ontbinding van de Tweede Kamer, zoals nu nog is neergelegd in artikel 16, vierde lid. Schrapping van deze bepaling is in lijn met de staatsrechtelijke visie op de rechtsgevolgen van Kamerontbinding zoals deze zich reeds in de eerste helft van de vorige eeuw heeft ontwikkeld, hetgeen wij als volgt toelichten.
Met het vierde lid werd in 1855 nog tot uitdrukking gebracht dat na Kamerontbinding de nieuwe Kamer – zoals de Afdeling advisering van de Raad van State het in haar advies over het onderhavige wetsvoorstel uitdrukt – met een «schone lei» begint. In de – eveneens door de Afdeling aangehaalde – woorden van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Wmv uit 1854 heette het: «De Kamer, die aan de ontbondene opvolgt, is geheel nieuw en vreemd aan al hetgeen de voorgaande Kamer deed. De nieuwe Kamer kan geen onderwerp opvatten hetwelk de ontbondene onafgedaan liet, en met de ontbinding van deze verviel.»[10]
Deze redengeving sloot aan op het zogeheten discontinuïteitsprincipe bij Kamerontbinding zoals dat in de negentiende eeuw, in de beginjaren van de Wmv, nog gold.[11] Zo bepaalde het reglement van orde van de Tweede Kamer toen nog dat in het geval van ontbinding der Kamer alle bij haar aanhangige werkzaamheden vervielen.[12] In 1917 kwam aan dit discontinuïteitsprincipe een einde, toen een voorstel van alle voorzitters der Kamerfracties tot het schrappen van deze bepaling uit het reglement van orde zonder beraadslagingen en zonder hoofdelijke stemming door de Tweede Kamer werd aangenomen. Aan deze wijziging lag vooral de opvatting ten grondslag dat Kamerontbinding in geen enkel opzicht de continuïteit van de Kamer aantast.[13] Vanaf 1917 kon de Kamer dus ook na ontbinding doorgaan met al haar werkzaamheden. In hun toelichting op het voorstel wezen de initiatiefnemende fractievoorzitters er op dat de wetgever er in artikel 16 van de Wmv en in het soortgelijke artikel 28 van de toenmalige Wet op de parlementaire enquête[14] van was uitgegaan dat Kamerontbinding een vervallen der aanhangige werkzaamheden met zich brengt, doch dat dit niet is af te leiden uit enige bepaling van de Grondwet. Het betrof dus een opvatting van ongeschreven constitutioneel recht, welke naar zeggen van de initiatiefnemers terzijde kon worden gesteld zonder met de Grondwet in botsing te komen. Naar hun oordeel waren tegen deze opvatting van ongeschreven constitutioneel recht overigens «deugdelijke gronden aan te voeren»: «Zij was aannemelijk, zoolang de vertegenwoordiging slechts zeer tijdelijk bijeenkwam, ten einde te beraadslagen over het toestaan van door den Vorst gevraagde

---

[10] Tweede Kamer 1854, IV, nr. 3, p. 58.
[11] Zie over het discontinuïteitsprincipe: J.A. van Schagen, L.F.M. Besselink en H.R.B.M. Kummeling, *De valbijl in het wetgevingsproces. een rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het discontinuïteitsprincipe in de landen van de Europese Unie*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1996, p. 140–142.
[12] Art. 133 RvO TK 1852 (laatstelijk vernummerd tot art. 142): «In het geval van ontbinding der Kamer zijn alle bij haar aanhangige werkzaamheden vervallen.»
[13] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, elfde druk, Deventer: Kluwer 2010, p. 441.
[14] Wet van 5 augustus 1850 tot regeling van het recht van onderzoek (enquête) (Stb. 1850, 45).

gelden. De vertegenwoordiging was toen meer eene vergadering dan eene blijvende instelling. Thans is de positie van het parlement echter eene geheel andere geworden.»[15]
In 1948 werd het met artikel 16 Wmv overeenkomende voorschrift in artikel 28 van de toenmalige Wet op de parlementaire enquête geschrapt. In plaats daarvan werd in artikel 28 juist uitdrukkelijk bepaald dat de bevoegdheden en werkzaamheden van een enquêtecommissie niet worden beëindigd door het verstrijken van de zittingsduur of de ontbinding van de Kamer. Deze bepaling werd in de Wet op de parlementaire enquête 2008 ongewijzigd overgenomen (art. 4, derde lid). De wijziging in 1948 geschiedde op voorstel van de Enquête-Commissie Regeringsbeleid 1940–1945. Deze commissie noemde het tot dan toe geldende voorschrift dat de werkzaamheden van een enquêtecommissie ingeval van Kamerontbinding moesten worden gestaakt, «zeer ondoelmatig». Ook wees zij er op dat dit voorschrift geen rekening hield met de in 1917 ingevoerde Kamerontbinding op termijn, waardoor het voorschrift inmiddels het onwenselijke gevolg had dat de Kamer na een ontbindingsbesluit haar werkzaamheden zou moeten staken terwijl zij nog wel in functie was. Meer in het algemeen achtte de commissie schrapping «in overeenstemming met de ontwikkeling der staatsrechtelijke opvattingen, die in de loop der jaren de Kamers meer en meer als permanente colleges zijn gaan beschouwen».[16] De regering nam het voorstel en de redengeving van de commissie over.[17] Inmiddels is de daaraan ten grondslag liggende visie staatsrechtelijk gemeengoed.[18]
De schrapping van artikel 16, vierde lid, Wmv is derhalve een modernisering die de Wmv in lijn brengt met staatsrechtelijke inzichten die zich in de eerste helft van de vorige eeuw hebben voltrokken. Het gaat niet om een zodanig betekenisvolle wijziging dat deze niet in dit wetsvoorstel van beperkte strekking zou kunnen worden opgenomen. Het omschrijven van een na Kamerontbinding optredende Kamer als «geheel nieuw en vreemd aan al hetgeen de voorgaande Kamer deed», zoals dat in 1854 nog geschiedde, is immers reeds lang een anachronisme.

T

Artikel 17 is omgezet in hedendaagse terminologie.

U

Om niet het misverstand te wekken dat met dit wetsvoorstel andere toetsingsmaatstaven zijn beoogd, is in artikel 18, eerste lid, geen verandering gebracht in de wat archaïsche formulering «het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang». Het is aan de commissie die een fundamentele herziening voorbereidt van de Wmv om deze terminologie nader onder de loep te nemen. Het tweede en derde lid van artikel 18 zijn omgezet in hedendaagse terminologie. Duidelijkheidshalve is aan artikel 18, derde lid, toegevoegd dat ook aan de betrokkene een afschrift van het besluit van de Tweede Kamer tot het geven van een opdracht tot vervolging wordt toegezonden. Nu bepaalt de wet alleen dat aan de regering en de Eerste Kamer een afschrift moet worden toegezonden.

---

[15] Kamerstukken II 1916/17, 377, nr. 1, p. 1.
[16] Kamerstukken II 1947/48, 658, nr. 3. p. 3.
[17] Kamerstukken II 1947/48, 745, nr. 3, p. 3.
[18] Zie reeds P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden I*, tweede druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 709–710.

V

Artikel 19 is omgezet in hedendaagse terminologie. De formulering is in lijn gebracht met het corresponderende artikel 6.

W

Artikel 36 is omgezet in hedendaagse terminologie.

Y

Overeenkomstig aanwijzing 4.24, eerste lid, van de Aanwijzingen van de regelgeving wordt een officiële citeertitel aan de wet toegekend.

Artikel II

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, wordt met dit wetsvoorstel de inhoud van artikel 483 Sv overgeheveld naar de Wmv, zodat dat artikel moet vervallen.

Artikel III

Met deze wijzigingen wordt de terminologie van de artikelen 355 en 356 van Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd en in overeenstemming gebracht met de via artikel I, onderdelen B en C, in de artikelen 1 en 2 van de Wmv aan te brengen wijzigingen.

Artikel IV

Via deze overgangsbepaling wordt voorzien in eerbiedigende werking ten aanzien van op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel lopende procedures waarbij een aanklacht is ingediend op grond van de Wmv. Voorgesteld wordt het indienen van een aanklacht als ijkpunt te nemen voor de eerbiedigende werking, aangezien dat de eerste formele stap is in de Wmv-procedure. Bovendien is het moment waarop die stap is gezet steeds eenduidig vast te stellen. Dat is niet het geval als bijvoorbeeld het tijdstip van het plegen van het delict als ijkpunt zou worden genomen, nog los van het feit dat dit tijdstip in een zeer ver verleden kan liggen en het minder voor de hand ligt om voor die gevallen nog steeds de bestaande, minder bruikbare regels van toepassing te laten zijn.

3. Vergelijkend overzicht huidige en voorgestelde tekst Wmv

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
	Hoofdstuk 1. De verantwoordelijkheid van Ministers en Staatssecretarissen
Artikel 1 De Hoofden der Ministeriële Departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt. Zij zijn wegens het niet naleven van deze verpligting verantwoordelijk en in regten vervolgbaar overeenkomstig de volgende bepalingen.	**Artikel 1** 1. Onze Ministers dragen zorg voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten, voor zover die van de regering afhangt. 2. Zij zijn wegens het niet naleven van deze verplichting verantwoordelijk en in rechte vervolgbaar overeenkomstig de bepalingen in hoofdstuk 2.

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
Artikel 2 De medeonderteekening van Koninklijke besluiten of Koninklijke beschikkingen wijst het Hoofd van het Ministerieel Departement aan, dat voor die besluiten of beschikkingen aansprakelijk is.	**Artikel 2** De medeondertekening van wetten en koninklijke besluiten door een of meer Ministers of Staatssecretarissen wijst de voor die wetten en koninklijke besluiten verantwoordelijke Ministers of Staatssecretarissen aan.
	Hoofdstuk 2. Ambtsdelicten begaan door leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen
	§ 1. Algemene bepalingen
[Artikel 3 – vervallen]	**Artikel 3** 1. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder: a. ambtsdelicten: ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen, begaan door een lid van de Staten-Generaal, een Minister of een Staatssecretaris in die betrekking; b. vervolging: vervolging wegens een ambtsdelict. 2. Onder ambtsdelicten worden mede verstaan strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.
Artikel 4 De Hoofden der Ministeriële Departementen staan ter vervolging, hetzij van Onzentwege, hetzij van wege de Tweede Kamer, te regt voor den Hoogen Raad.	**Artikel 4** 1. De leden van de Staten-Generaal, Onze Ministers en de Staatssecretarissen staan, ook na hun aftreden, wegens ambtsdelicten terecht voor de Hoge Raad. 2. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. 3. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht aan de ontvangen opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.
	§ 2. Opdracht tot vervolging door de regering
Artikel 5 Het besluit, waarbij van Onzentwege de vervolging van een der Hoofden van Ministeriële Departementen bevolen wordt, bevat eene naauwkeurige aanduiding der feiten, waarop de beschuldiging van een of meerdere der bij deze wet strafbaar gestelde misdrijven rust, benevens den last op den procureur-generaal bij den Hoogen Raad om de vervolging in te stellen. Afschrift van dit besluit wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal medegedeeld.	**Artikel 5** 1. Het koninklijk besluit waarbij de opdracht wordt gegeven tot vervolging bevat een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit en de opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om de vervolging in te stellen. 2. Afschrift van dit besluit wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden.
Artikel 6 De Tweede Kamer der Staten-Generaal, zoodanige mededeeling ontvangen hebbende, neemt harerzijds geene aanklagt tegen denzelfden persoon wegens dezelfde feiten in overweging.	**Artikel 6** Indien bij koninklijk besluit opdracht is gegeven tot vervolging, neemt de Tweede Kamer geen aanklacht tegen dezelfde persoon wegens dezelfde feiten in overweging.
	§ 3. Opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
Artikel 7 Geene aanklagt tegen een der Hoofden van de Ministeriële Departementen wordt bij de Kamer in overweging genomen, tenzij door vijf leden schriftelijk en met opgave der feiten ingediend.	**Artikel 7** Indien ten minste vijf leden van de Tweede Kamer een schriftelijke en met redenen omklede aanklacht indienen wegens een vermoedelijk ambtsdelict, beslist de Tweede Kamer of zij die aanklacht in overweging neemt.
Artikel 8 De Kamer overweegt in de afdeelingen of de aanklagt een onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken. De Voorzitter geeft van het indienen der aanklagt binnen 24 uren kennis aan den betrokken Minister. Het in overweging nemen der aanklagt kan niet vroeger dan acht dagen na deze kennisgeving aan de orde gesteld worden.	**Artikel 8** Alvorens de Tweede Kamer beslist of zij de aanklacht in overweging neemt, stelt de voorzitter van de Tweede Kamer degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid naar diens keuze schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen.
Artikel 9 Wanneer tot het in overweging nemen der aanklagt besloten is, wordt zij gesteld in handen eener commissie van onderzoek, daartoe door de volle Vergadering te benoemen.	**Artikel 9** Indien de Tweede Kamer besluit tot het in overweging nemen van de aanklacht, stelt zij een commissie van onderzoek in.
Artikel 10 Zij, die de aanklagt hebben ingediend, zijn van deze commissie uitgesloten, doch kunnen door haar, tot het geven van nadere inlichtingen, worden gehoord.	**Artikel 10** De Tweede Kamer benoemt de leden van de commissie van onderzoek uit haar midden. Leden die de aanklacht hebben ingediend, kunnen geen lid zijn van de commissie. Wel kunnen zij door de commissie ten behoeve van het geven van nadere inlichtingen worden gehoord.
Artikel 11 De commissie van onderzoek is belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklagt vermeld, kunnen leiden. 2. De Wet op de parlementaire enquête 2008 is van toepassing. 3. De bloedverwanten en aanverwanten van de betrokken Minister, in de rechte linie en tot in de derde graad, alsmede zijn echtgenoot of zijn geregistreerde partner, zelfs na echtscheiding onderscheidenlijk beëindiging van het geregistreerd partnerschap anders dan door de dood of vermissing, kunnen niet genoodzaakt worden verklaringen af te leggen.	**Artikel 11** De commissie van onderzoek is belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklacht vermeld, kunnen leiden. 2. De hoofdstukken 3, 4, 5 en 7 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat: a. degene tegen wie de aanklacht is gericht niet verplicht is de commissie van onderzoek medewerking te verlenen; b. artikel 217 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is.
Artikel 12 In iederen stand van het onderzoek is de commissie verpligt den betrokken Minister, wanneer hij dit wenscht, te hooren. Hij kan niet genoodzaakt worden voor haar te verschijnen.	**Artikel 12** In iedere stand van het onderzoek is de commissie van onderzoek verplicht om degene tegen wie de aanklacht is gericht, indien deze dit wenst, te horen.
Artikel 13 Zoodra de commissie van onderzoek de aanklagt genoegzaam toegelicht acht, brengt zij over de daarbij aangevoerde feiten verslag uit. Dit verslag wordt aan de Afdeelingen verzonden, en over de aanklagt verder geraadpleegd als over een voorstel van wet.	**Artikel 13** Zodra de commissie van onderzoek de aanklacht genoegzaam toegelicht acht, brengt zij over de daarbij aangevoerde feiten verslag uit aan de Tweede Kamer.

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
Artikel 14 Bij de beraadslaging over de aanklagt wordt de betrokken Minister, op zijn verlangen, gehoord, en aan hem in ieder geval het laatst het woord gegeven. Hij behoudt dit regt, niettegenstaande hij vóór of gedurende het onderzoek mogt zijn afgetreden.	**Artikel 14** 1. Bij de beraadslaging over de aanklacht wordt degene tegen wie de aanklacht is gericht gehoord, indien deze daarom verzoekt. Aan deze persoon wordt in ieder geval het laatst het woord gegeven. 2. Het eerste lid geldt eveneens indien voor of tijdens het onderzoek het kamerlidmaatschap van het betrokken lid van de Staten-Generaal is beëindigd of aan de betrokken Minister of Staatssecretaris ontslag is verleend.
Artikel 15 Wanneer eene aanklagt tegen een der Hoofden van de Ministeriële Departementen door de Tweede Kamer niet in overweging is genomen, kan, bij het opkomen van nieuwe bezwaren, de aanklagt hervat, in ieder geval, van Onzentwege de vervolging van den betrokken Minister ter zake derzelfde feiten bevolen worden. Wanneer echter de aanklagt, na gedaan onderzoek en gehouden beraadslagingen, door de Tweede Kamer verworpen is, kan tegen den betrokken Minister wegens dezelfde feiten, noch van Onzentwege, noch van wege de Kamer, op nieuw eenig onderzoek ingesteld of eene strafvervolging gelast worden.	**Artikel 15** 1. Indien de Tweede Kamer een aanklacht als bedoeld in artikel 7 niet in overweging heeft genomen, kan zij deze bij het opkomen van nieuwe bezwaren alsnog in overweging nemen. Eveneens kan in dat geval bij koninklijk besluit de opdracht worden gegeven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten. 2. Indien de Tweede Kamer de aanklacht na gedaan onderzoek en gehouden beraadslaging heeft verworpen, kan ten aanzien van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten noch door de regering noch door de Tweede Kamer opnieuw onderzoek worden gedaan noch een opdracht tot vervolging worden gegeven.
Artikel 16 Iedere aanklagt tegen een der Hoofden van de Ministeriële Departementen wordt geacht verworpen te zijn, wanneer binnen drie maanden, na hare indiening, door de Tweede Kamer geen eindbesluit is genomen. Wanneer de aanklagt aanleiding geeft tot een onderzoek in de overzeesche bezittingen, kan deze termijn door de Tweede Kamer tot één jaar verlengd worden. Bij sluiting der zitting van de Staten-Generaal gedurende den loop van het onderzoek, begint, met den dag der opening van de volgende zitting, een nieuwe termijn van drie maanden te loopen. Bij ontbinding der Tweede Kamer vervalt eene, bij haar aanhangige, aanklagt van regtswege, onverminderd de bevoegdheid tot het doen eener nieuwe aanklagt overeenkomstig art. 7.	**Artikel 16** Een aanklacht wordt geacht te zijn verworpen indien de Tweede Kamer binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht geen eindbeslissing heeft genomen.
Artikel 17 De stilzwijgende verwerping eener aanklagte, ten gevolge van het verloopen van den termijn, kan niet ingeroepen worden tegen den van Onzentwege gegeven last, om denzelfden persoon wegens dezelfde feiten te vervolgen.	**Artikel 17** Indien een aanklacht overeenkomstig artikel 16 wordt geacht te zijn verworpen, blijft de regering bevoegd om bij koninklijk besluit de opdracht te geven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten.

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
Artikel 18 De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het regt, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Genoegzame gronden tot vervolging vindende, wijst zij, bij haar besluit, de feiten, waarop de beschuldiging rust, naauwkeurig aan, en belast den procureur-generaal bij den Hoogen Raad met de vervolging, onder toezending, binnen drie dagen, van het besluit met de aanklagt en de verzamelde bescheiden. Afschrift van dat besluit wordt aan Ons en aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal medegedeeld.	**Artikel 18** 1. De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. 2. Indien de Tweede Kamer genoegzame gronden tot vervolging aanwezig acht, geeft zij opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om de vervolging in te stellen. Het daartoe strekkende besluit bevat een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit. Binnen drie dagen nadat de Tweede Kamer het besluit heeft genomen, wordt dit tezamen met de aanklacht en de verzamelde informatie toegezonden aan de procureur-generaal. 3. Een afschrift van het besluit wordt toegezonden aan de betrokkene, aan Onze Minister van Justitie en Veiligheid en aan de Eerste Kamer.
Artikel 19 Na de ontvangst der mededeeling, bij het vorig artikel voorgeschreven, wordt van Onzentwege tegen den aangeklaagden Minister wegens dezelfde feiten geene vervolging gelast.	**Artikel 19** Indien de Tweede Kamer opdracht heeft gegeven tot vervolging, kan bij koninklijk besluit geen opdracht worden gegeven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten.
[Artikelen 20 t/m 35 – vervallen]	
	Hoofdstuk 3. Slotbepalingen
Artikel 36 De regtsvordering tot vergoeding van schade, door een bij deze wet strafbaar gesteld feit geleden, kan alléén op eene veroordeeling door den Hoogen Raad rusten, en wordt voor den gewonen burgerlijken regter ingesteld.	**Artikel 36** Een vordering tot vergoeding van schade, geleden door een ambtsdelict als bedoeld in hoofdstuk 2, kan slechts berusten op een veroordeling door de Hoge Raad en kan uitsluitend bij de burgerlijke rechter worden ingesteld.
[Artikel 37 – vervallen]	**Artikel 37** Deze wet wordt aangehaald als: Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus